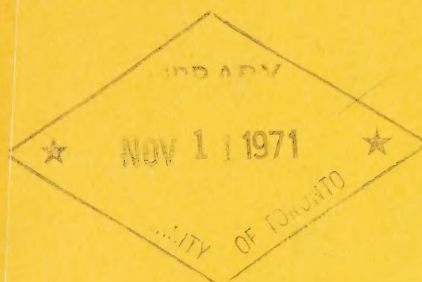


CAI
IA
- 1971
D35

3 1761 11765217 2



Government Publications G-213

DISCUSSION NOTES ON THE INDIAN ACT

DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT
INDIAN AFFAIRS BRANCH

DISCUSSION NOTES ON THE INDIAN ACT

Introduction

We are now ready to proceed with an important review of the Indian Act. Perhaps the first step should be to examine together some of the main features of the Act which appear to require amendment, and to consider what changes in the underlying principles are necessary in order to reflect the needs, objectives, and desires of the Indian people.

The purpose of this paper is to focus attention on some of the present provisions and objections or suggestions that have been made with respect to them. The comments herein are intended to facilitate and promote discussion. They do not necessarily represent the Government's view, for the Government does not wish to come to any firm views in regard to changes in the Act until it has the benefits of your advice. However, we have taken into account submissions by Indian bands and associations, as well as interested non-Indian groups to the Joint Committee on Indian Affairs, along with subsequent representations made by Indian groups and individuals and our own experience with the problems and needs of Indians.

Background of the Indian Act

The Indian Act, c. 149, R.S.C. 1952, provides the legal framework within which the affairs of the Indians are administered by the Government of Canada in accordance with the exclusive legislative jurisdiction vested in it by the British North America Act. It does not embody all the laws applicable to Indians, for generally speaking they are subject to the same laws as non-Indians. Rather, the Indian Act represents special legislation taking precedence over provincial legislation which the Parliament of Canada considers is essential to the needs of the Indian people not only as a safeguard to protect their treaty and property rights, but as a means of promoting their advancement. It does not include, however, many of the programs operated by the Indian Affairs Branch which are authorized each year by Parliament through the Estimates and Appropriation Acts.

Prior to 1951 the last complete revision of the Indian Act was in 1880. That Act has been amended from time to time but it had become increasingly apparent that many of the provisions of the old Act were outmoded and did not provide a sufficient framework within which the needs and aspirations of the Indian population could best be met. During the years 1946, 1947 and 1948 a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons considered the Indian Act and the administration of Indian affairs in general. As a result of the work of this Committee and the representations made to it by Indian organizations, Indian bands, and groups and individuals interested in the welfare of Indians, a new Indian Act was passed by Parliament in 1951.

In considering the whole question of Indian legislation, it must be realized that there are a great many Indian bands widely scattered throughout Canada, speaking different languages, differing in racial and cultural background, and in various stages of economic, political, and social development. In view of these varied and diverse Indian interests, a comprehensive Indian Act must be broad enough to accommodate the different Indian groups and communities. The 1951 Act modernized and improved existing legislation in

light of conditions existing at that time. Even more important is the fact that it reflected a shift of emphasis from traditional protection towards self-government. However, it has become obvious that further changes are required to meet present-day conditions. This is borne out by the many suggestions that were made by Indians and others to the Joint Committee on Indian Affairs in the years 1959 to 1961 and since. A copy of the final report and recommendations of that Committee is in the material accompanying this paper.

For convenience, the subjects are dealt with under general headings. Where there are specific sections of the Act relating to the subject, these are indicated.

Application of the Act — Section 4

This section establishes three principles:

- 1 — That with the exception of the sections which provide that reserve lands cannot be sold or alienated without a surrender by the band (Sections 37 to 41), the Governor in Council may by proclamation declare that any other section or sections of the Act shall not apply to an individual Indian, to a band or to a reserve or surrendered land.
- 2 — That the provisions of the Act pertaining to the education of Indian children shall not apply to Indian children ordinarily resident off reserves or Crown lands.
- 3 — That unless the Minister otherwise orders, the provisions of the Act pertaining to will and estates of deceased Indians shall not apply to Indians ordinarily resident off reserves or Crown lands.

One of the suggestions that have been advanced is that provision (1) above should not be used unless the band council consents.

Definition and Registration of Indians — Sections 5 to 17

In the present Act, the provisions for determining entitlement to Indian status and membership were drafted to meet a specific problem, i.e. the fact that prior to 1951 band lists were incomplete and their accuracy was questionable. It was intended to overcome past difficulties by allowing those who could qualify to come into membership, while at the same time giving bands an opportunity to put out of membership any persons who were not entitled to be members.

Many adjustments have been made to the lists since 1951; and if it were not for the fact a few persons might be excluded from the benefits of the Act, it would be possible to close the lists and set up a fairly simple basis for persons seeking membership in future. However, this would infringe on rights granted by the 1951 Act, and the 1951 basis might be retained, although modified, in respect to correct some of the problems and difficulties that arise under the present provisions.

As a result of the Registrar's obligation under the Act — to register and to post on band lists the name of every person entitled to be registered as an Indian — information about the circumstances of the unmarried Indian mother and her child which welfare agencies treat as highly confidential becomes public knowledge. Parental choice as to whether or not a child is registered would resolve this aspect of the problem, especially where the child is put out for adoption. Problems pertaining to the legal adoption of children fall into two categories. The non-Indian child legally adopted by Indian parents is not entitled to band membership and is denied certain privileges and benefits such membership provides for his adopted family. He may be rejected by the reserve community and be treated as a trespasser. At the same time the Indian child legally adopted

by non-Indians remains an Indian within the meaning of the Indian Act. Provisions within the Act for registration of the child legally adopted by Indian parents and for withdrawal from membership of the Indian child adopted by non-Indian parents would serve to resolve these specific issues.

The special provisions for protest of the addition to a band list of the name of the child born out of wedlock perpetuates to some extent the undesirable features of the 1951 Act, which the amendment in 1956 was intended to correct. Reference is made to the provision whereby a child of an Indian mother was not entitled to be registered if the putative father was considered to be non-Indian. The one-year protest period causes delay and uncertainty in planning which has detrimental effect on the future welfare of the child. It has been suggested also that in some instances it is contrary to the custom of those Indians who follow the matriarchal system, where the child always follows the status of the mother. Accordingly, the suggestion has been made that the illegitimate child of an Indian woman should be eligible for membership regardless of who the father might be.

Reserves — Sections 18 and 19

Although reserves have been set apart for the exclusive use of the Indians, of necessity portions of them are required by the Government for the administration of the affairs of the Indians. Subsection (2) of Section 18 provides the authority for the Government to use reserve lands for such purposes and to pay compensation to Indians whose rights of possession may be affected by such use.

Prior to 1956 the authority of the Minister under this subsection was much broader than it now is. Originally, reserve land could be made use of for the specific purposes set out in the subsection and “for any other purpose for the general welfare of the band”. However, the section was amended in 1956 to provide that making use of land for the general welfare of the band must be with the consent of the band council.

This subsection could also be called the band expropriation section, for under its authority if a band required an individual Indian's land for some purpose in the general interests of the band the council could ask the Minister to take the individual's land for the purpose. While the section has been rarely used in this manner, the authority for such expropriation is there. It is likely to be more commonly used in cases where reserve lands are being widened and some members of a band may be opposed to the idea and refuse to agree to give up part of their land for this purpose. It has been suggested that the individual Indian and the band council rather than the Minister should agree on the compensation to be paid, and failing agreement there should be some means of appeal.

Section 19 provides authority in the Minister to plan for the orderly development of reserves. The section is virtually unchanged since the first Indian Act and the authorities therein are rarely exercised without the full consent of the band council. There has been considerable criticism of the wide and apparently arbitrary powers vested in the Minister by the Indian Act; and it has been suggested that the band council should exercise the authority in this section or that since councils have authority to make by-laws for zoning, construction of roads, etc., the section could be repealed.

Possession of Land in Reserves — Sections 20 to 29

These sections establish a land registry system and provide that an Indian may acquire legal possession of a parcel of land in the reserve only by allotment from his band council and with approval of the Minister. Once an allotment has been made he may transfer or sell it to another Indian of the same band subject to approval and the recording of the transfer by the Department, or may devise it to his heirs. If he ceases to be a member of the band he must dispose of his property to the band or a member of it.

These sections have not proved entirely acceptable to Indians and have presented difficulties in administration. The Certificate of Possession system of land holding has not been adopted by many bands. However, most bands recognize that individual Indians have rights to the parcels of land they occupy and to the improvements thereon. It has been suggested that Indians be permitted to transfer, sell or devise recognized interest in reserve land even though such lands are not held by them under a Certificate of Possession.

It has also been suggested that the band council should be given more authority to establish the conditions for setting aside land for the use and occupancy of individual Indians and also to determine whether the conditions have been fulfilled with an individual Indian having some means of appeal when he considers an unfair decision has been made by his band council.

Certain problems relating to the registration of land have become apparent in the administration of Indian estates. In years gone by transfers of property on reserves were frequently not recorded, and it is not unusual in administering an Indian estate to find a gap in the chain of title to the estate property which cannot be closed by the production of any existing document. To meet this difficulty it has been suggested that formal recognition might be given an Indian or the estate of a deceased Indian as having a right of possession to land in a reserve in cases where continuous undisputed possession can be established for a substantial period of time.

Section 28 provides that permits may be granted by the Minister to occupy or use a reserve. Where the permit is for more than one year this may be done only with the consent of the band council. It has been suggested that the band councils themselves should have authority to grant permits instead of this being done by the Minister.

Trespass on Reserves — Sections 30 and 31

Only the members of the band for whose use and benefit a reserve has been set apart have any legal right on the reserve and all other persons, Indian or non-Indian, may if their presence on the reserve is unauthorized be guilty of trespass. Some have advanced the opinion that the trespass section should be more detailed and specific, others that general trespass on reserves should be dealt with on the same basis as other private property.

Section 31 provides the machinery for the recovery of lands in a reserve improperly held or occupied by non-Indians. It has been suggested that the section should be broadened to include land improperly held by an Indian as well.

Sale or Barter of Produce — Sections 32 and 33

These sections apply only to Manitoba, Saskatchewan and Alberta. Section 32 (1) provides that Indians on reserves in those provinces must obtain a permit from the Agency Superintendent before selling cattle or farm produce.

This provision was presumably intended originally to protect the Indians concerned. However, it discriminates against Indians in those provinces as compared with those in other provinces, and it appears to have outlived its usefulness.

It has been suggested that in so far as their livestock and produce from their land are concerned Indians of these three provinces should be free to decide when and to whom they should sell. Accordingly, these sections might be removed from the Act. If any bands wish to set up a permit system of their own, extension of the by-law making powers of band councils in Section 80 could be considered.

Roads and Bridges – Section 34

As worded, Section 34 presupposes that Indian Superintendents will be giving orders to bands to perform certain maintenance work on reserves. While there may have been some necessity for the section years ago, today band councils are quite conscious of their responsibilities in maintaining roads, fences, and bridges.

The section calls for arbitrary decisions by the Minister on local matters which, it is contended, could just as well be left for decision by band councils. In short, it has been suggested that the principle set out in the section is archaic and it should be repealed.

Lands Taken for Public Purposes – Section 35

Section 35 is often described as the expropriation section of the Indian Act. This is a misnomer for the term expropriation implies “taking without consent”, whereas the exercise of such a right against reserve lands is not conferred by the section.

In the public interest, certain corporations are authorized by federal or provincial statute to take private lands for their purposes without the consent of the owner. Normally, this right could not be applied to Indian reserves, nor does the Indian Act confer this right upon them. Rather, it provides that if they can establish a valid need for reserve land, the Governor in Council may consent to it being taken subject to such terms and conditions as may be prescribed.

The principle established is that the Governor in Council decides in any particular case whether the public interest shall be paramount to the band interest. In recent years, it has been the general practice to require all companies seeking consent under this section to first reach agreement with the band concerned. Provinces, as well as certain corporations, may seek land under this section of the Act. However, it does not give the Federal Government similar rights. If Canada wishes to acquire Indian reserve property for purposes other than those set out in Subsection (2) of Section 18 of the Indian Act, it must negotiate with the band in the same manner as would an individual. Some Indian groups have suggested that band council consent should be acquired before lands are granted for public purposes.

Surrenders – Sections 37 to 41

This is one of the key parts of the Act in that it affirms the general principle, in existence since the first Federal statute regarding Indians and their lands, that no disposition may be made of reserve lands without the joint consent of the band and the Governor in Council.

More and more frequently Indian councils are carrying out more of their negotiations regarding major sales or leasing of reserve land. However, these negotiations are at all times subject to review by the Department, which usually acts in these matters not only as an adviser to the band but, if the need arises, as the authority having the final say. More bands are, nevertheless, using their own business consultants. It has been suggested that more authority ought to be given to the band councils to manage their own land matters. In this respect, there are two significant areas covered by the present surrender provisions: (a) lands that are sold, and (b) lands that are leased.

At present, both lands that are leased and lands that are sold must be surrendered by the voting members of the band. To the majority of the Indians the word surrender implies the loss of their land and this has given rise to difficulties regarding proposals for leasing. It has been suggested, therefore, that the word surrender should only be used with respect to the sale or complete alienation of reserve land. On the other hand, leasing

might be dealt with in a different manner. For example, it has been suggested that the band council ought to be authorized to enter into leases up to say ten years and that only in cases of longer leases would it be necessary for the council to seek the authority of the voting members of the band. Where lands are to be sold outright then it may only be done with the approval of the band members.

There have been one or two other aspects of the surrender provisions which require attention. At present the Act is worded so that only adult members ordinarily resident on the reserve may vote at a surrender. There are some bands that are quite small and the members are scattered with no one living on their reserve. As a result, it would not be possible for them to legally surrender their lands even if they wished to do so. If all members are entitled to vote in band affairs, irrespective of where they reside, this would correct this weakness.

Estates of Indians — Sections 42 to 52

Jurisdiction and authority in relation to all matters having to do with the estates of deceased Indians have been vested in the Minister for years. The same is also true for the property of mentally incompetent Indians and of infant Indian children.

There have been a number of changes suggested with respect to these sections. First of all, under the Act at present, if the estate of an Indian does not exceed \$2,000 in value, it shall be given to the widow to the exclusion of other heirs. It has been pointed out that this amount is too low and that the amount should be raised to at least \$5,000. The average value of Indian estates has increased considerably since 1951. As the major asset in most estates is a parcel of land, to require that an estate in the \$3,000 to \$4,000 category be divided among several heirs is likely to destroy the economic value of a barely adequate land unit and therefore deprive the widow of a livelihood from the estate.

It has been found by experience that Section 51, while fairly broad in scope, does not contain clear authority to use the property of mentally incompetent Indians for the support of their family and dependents, and it has been suggested that this omission should be corrected.

The provisions of Section 52 cover the property only of minor Indian children, and does not in any way relate to the guardianship or custody of the person. The heading "guardianship" is inaccurate and a heading signifying a trustee relationship would be more accurate. In this regard, it has been suggested that the Act set out the authority for administration and use of the child's property in much the same way as would be the case of the guardian or public trustee in one of the provinces.

There have been other minor technical suggestions made which would bring the estates provisions more into line with provincial law.

Management of Reserves and Surrendered Lands — Sections 53 to 60

Sections 53 to 57 are administrative sections which outline formalities to be observed in the disposal of surrendered lands and provide the authority for the passing of regulations governing the disposal of timber, mines and minerals.

Sections 58 and 60 are very important sections. Section 58 deals with (a) leasing of unused or uncultivated land; (b) leasing of individually — held land; and (c) disposal of sand, gravel, fallen timber, etc. Leasing is carried out by the Minister on behalf of the band or the individual concerned. It has been suggested that the band council should be able to approve leases of band land whether or not it is unused or uncultivated and that

they should be able to do this for periods of up to say ten years, without requiring a formal surrender by the voting members of the band. Where the leases are for a long term, then the consent of the band members might be required.

As far as individually-held land is concerned, it has been suggested that the individual Indian should have more control over leasing, and that he should be able to have the right to lease his land in his own name and be fully responsible for all aspects of the transaction.

At present, the Act provides that the Minister may dispose of sand, gravel, etc., on the reserve with the consent of the council unless there is undue difficulty or delay in getting council consent. It has been suggested that the band council should be in a position to sell sand, gravel, clay and other substances on its own authority.

Section 60 provides that an Indian band may be given the right to take over the management and control of its reserve lands. While the authority is in the Act, it has not been used to any extent yet. One suggestion that has been made is that the band council might be given responsibility for land management rather than have all decisions taken by a majority of the electors of the band as required at present. If the band were a legal entity and the council could legally enter into contracts, the management of reserve land might be more readily carried out at the local reserve level.

Management of Indian Moneys – Sections 61 to 68

Sections 61 to 68 provide, among other things, for the Government to pay interest on the funds it holds for bands; for two types of band accounts, the first a capital account in which shall be placed moneys derived from the sale of land or capital assets, such as timber, minerals, etc., and the second a revenue account in which all other moneys received on behalf of the bands shall be credited; the various purposes for which capital and revenue moneys may be expended, and so on.

Generally speaking, these sections of the Act have operated fairly satisfactorily. As might be expected there are complaints from councils from time to time that they are over-restricted in expending their funds, that the Act does not go far enough in permitting expenditures for certain purposes.

In 1951, Section 68 provided the first major change in the basic principle that management of Indian moneys should be under the control of the Government and made it possible to transfer management and control to band councils. This may be done for revenue moneys.

Up to 1959 no band had specifically asked for control of its revenue moneys, although several bands had asked for information on the subject previously. However, within the past six years about 100 bands have requested and been given authority to manage all or part of their revenue moneys. Annual budgets are prepared and, once approved, the moneys are placed in a local bank account and used to pay accounts for the purposes set out in the budget.

A number of suggestions have been made, however, for increasing the purposes which band funds may be used for and also for granting more authority to the band council over the use of band moneys. Among the changes suggested is that Section 64 should take into account that a band may acquire capital money from a source other than the scale of surrendered land and that all moneys derived from the capital assets of the band should be regarded as capital moneys for all purposes. There are some restrictions now.

Another suggestion is that there should be some provision included for the guarantee of loans made to the members of the band from any credit source. At present, capital funds may be used to guarantee loans for building purposes, but this does not extend to other worthwhile purposes. Some bands have, however, guaranteed loans made by some of the banks and by this means have enabled their band members to obtain necessary financial credit.

It has been suggested also that the band council should be able to control and manage capital funds as well as revenue and that Section 68 should be amended accordingly. The thought here is that since the band council operates under a budget, and once the budget is approved there is no reason why the administration of the funds should not be carried out locally. If suggestions made elsewhere to give the band council authority to enter into contract locally are adopted, then it would place in the hands of the band council not only authority to make the contract but also to pay the accounts when they come due without having to send them to the Indian Affairs Branch for processing.

Financial Credit – (See Sections 69 and 88)

There are important limitations on the ability of Indians to obtain credit, and one of the main reasons for this is contained in Section 88 of the Indian Act. This section provides that the real and personal property of an Indian or a band situated on a reserve cannot be pledged or mortgaged to anyone other than an Indian, and such property is not subject to attachment or seizure except at the instance of an Indian.

These provisions served as a protection to the Indians, and were intended to prevent the alienation of Indian property. It has become increasingly evident, however, that under present-day conditions some changes must be made which will open to Indians additional sources of financial credit, and credit of various types, which have previously been unavailable. Unless this is done, economic advancement will be seriously handicapped, and the need for action has been recognized in representations made by a number of Indian spokesmen.

It seems to be generally agreed that there must be some form of restriction on the pledging of real property, so that land cannot be alienated from a reserve. This may mean that certain sources of intermediate and long-term credit, requiring first mortgages on real property, would continue to be unavailable. However, this difficulty might be overcome in large measure if, for example, bands were permitted to pledge their interest in reserve lands as security for loans. Bands with insufficient funds of their own for lending purposes might then borrow from a loan fund and in turn make loans to band members who would pledge their individual interest in real property as security.

A system of band and/or government guarantees of loans from lending institutions might be possible, as a substitute for the type of security normally required by the lender. This and other types of guarantee arrangements would have to be carefully explored to determine if they would be feasible.

Turning from real property to personal property, the removal of the restriction on the pledging of personal property would be a simple matter, and it would enable Indian individuals and bands to have access to forms of short-term credit such as bank loans under Section 88 of the Bank Act, and loans secured by chattel mortgage. There is a great need for this type of financial credit for economic development on Indian reserves.

Whatever may be done to facilitate loans from normal financial sources, there might still be a place for departmental loans and advances. It has been suggested that the revolving Loan Fund should be increased in amount and its scope should be broadened. Ano-

ther suggestion is that a separate Development Fund should be established to finance reserve business enterprises.

In any scheme that might be developed it would be necessary to ensure that a band or the Department, as the case may be, is provided with adequate authority to foreclose and realize upon real or personal property taken as security for a loan or guarantee.

Farms — Section 70

Under the provisions of this section, the Minister may operate farms on reserves, may employ persons to instruct Indians in farming, and may apply any profits from the operation of such farms towards assisting Indians to engage in farming. There have been no departmentally-operated farms for some years. Where community farms are operated, these are under the direction of the band council. The section, therefore, serves little purpose and might well be dropped from the Act, as the band councils themselves can operate community farms as they wish.

Regulations — Section 72

This section sets out various matters on which the Governor in Council may make regulations.

At present the following regulations have been made: Indian Reserve Dog Regulations; Regulations Governing the Operations of Pool-Rooms, Theatres, Dance Halls and Other Places of Amusement; Indian Reserve Traffic Regulations; and Indian Health Regulations.

Concurrent authority to make by-laws on some of the same subjects is also given to band councils under Section 80. It has been suggested that some of the powers now given to the Governor in Council to make regulations might be transferred and given to the band council under their by-law making authority.

Election of Band Councils — Sections 73 to 79

Subsection (1) of Section 73 was intended to provide a uniform system which would be applicable to all bands. It will be noted that the wording of it is such that is applicable only to bands that have been designated as subject to its provisions. The remaining bands continue to elect their chief and councillors according to the custom of each band. The majority of the bands do come under the provisions of the Act and progressively fewer and fewer bands are adhering to their traditional system of electing and holding office.

The Act as it is presently worded can only be applied to bands that have reserves. It has been suggested, however, that Section 73 be amended so that bands not living on reserves, such as those in the Yukon and Northwest Territories or on Crown lands, will be able to adopt the elective system if they so wish.

It also seems desirable to consider adding to the methods by which a chief and councillors are elected. It has been claimed that the present fixed term of office does not provide the necessary continuity of experienced members on Council, and this could be achieved by having overlapping or staggered terms of office. This is done in many rural municipal councils and school boards. If a provision were added to permit a system of overlapping terms, presumably it should also specify that this system would only be adopted if approved by a majority of the voters of a band at a referendum held for that purpose.

There are additional methods of electing a chief that might be considered. For example, it has been suggested that a single slate of councillors be elected, and the councillor receiving the greatest number of votes would be the chief of the band. The advantage of this would be that whereas unsuccessful candidates for the office of chief are now eliminated from council, they could still serve as councillors if they received sufficient votes to put them in office. In this way the best possible council could be selected.

This system would be similar to that covered by Sec. 73 (3) (a) (ii), except that the councillor who became chief would be elected to that office by popular vote rather than by a majority of the elected councillors. Bands using this system might elect one councillor for every one hundred members plus one additional councillor. The new system could be introduced by majority approval at a referendum.

Another aspect of importance is the eligibility of Indians to vote in band elections. Section 76 provides that an elector must be twenty-one years of age and “ordinarily resident on the reserve”. Prior to 1951 the word “ordinarily” did not appear in this section. Lacking any clear definition as to what is meant by “ordinarily resident” the eligibility of any voters who may be living off the reserve is open to question. It is doubtful whether the section as worded meets the needs of the majority of the Indians. The increasing Indian population and lack of opportunity on many reserves is compelling more Indians to seek employment outside the reserves and establish residence away from the reserve in order to hold employment. However, such residence away from the reserve does not necessarily imply a lack of interest in the affairs of the band. There could be a strong argument put forward for suggesting that all band members twenty-one years and over should be eligible to vote. It has been suggested, therefore, that the residence qualification be removed from the Act, and that the holding of property or an interest in property be added as an alternative to residence in those reserves where more than one electoral section has been established.

The expiry date of the term is automatically set by the first election, and this has not proved satisfactory for those bands who may wish to have their elections held at a more suitable time of the year. The bands endeavour to hold their elections at a time when the majority of voters are on the reserve, but employment and other conditions may change so that a date which may have been satisfactory some years ago is no longer suitable. This could be corrected by providing authority to extend or reduce the term of office by six months. More realistic dates for holding elections and taking office could then be worked out for any band where circumstances change. The change could be brought about in accordance with the wishes of majority of the adult members of the band voting at a referendum held for the purpose.

The two-year term of an elected council also creates difficulties in situations where it is found virtually impossible to hold an election before the expiry date. When this happens, there is no duly constituted council and the business of the band comes to a standstill. This difficulty could be overcome by adding a provision which would enable the existing council to act until the new council takes office, provided this is done within a specified period of, say, six months.

There have also been suggestions made that the term of office should be for one, three, four, or five years, rather than the two years now in effect.

Powers of Band Councils – Sections 80 to 85

Band councils may make by-laws on a number of matters of local concern. It has been suggested, however, that the authority to make by-laws should be expanded to

include a greater number of matters of direct concern in the administration of reserve affairs. For example, among the things suggested is that the council should be able to designate areas as park lands, playgrounds, commercial, industrial, residential, grazing or farming areas and in general be able to control the utilization of land within a reserve. In addition to a general control of land use, councils' authority might be broadened to include the operation and management of local works or services.

Safety on the reserve is another matter that has been of concern, especially fire prevention and protection, and problems relating to sanitary conditions in private premise as well as public places on the reserve. The regulation of the hours of businesses or trades, pool rooms, dance halls, public games, sports, races, athletic contests, and other places of amusement as well as the control and management of picnic and camping grounds and fees for the use thereof have also been suggested as some of the powers councils should have.

At present the provision of Section 72 may only be applied by the Governor in Council. It has been suggested that any band council should be able to make money by-laws if it so wishes and that its powers of raising money should be increased; for example, it has been pointed out that the band council ought to be able to levy taxes on the interests of non-Indians occupying reserve land and also raising money by means of a community service or poll tax.

In addition, it is suggested that more by-law authority should be set out whereby officials of the band might be hired, the terms of their employment prescribed, and also the amount of remuneration to be paid.

Taxation and Legal Rights — Sections 86 to 89

Section 86 exempts Indians from direct taxation on their interest in lands on their reserves or their personal property situated on a reserve. There is one exception to this and that is band councils may impose taxation by by-laws. Various Indians groups have suggested that the exemption from taxation should be broadened and that special consideration should be given to those Indians who must seek a livelihood through fishing rather than use of reserve land.

In discussing the need for financial credit to enable Indians to obtain the necessary funds for economic development purposes, reference was made to the provisions of Section 88 as being one of the main obstacles to Indians obtaining credit from financial institutions. Since under Section 88 the real and personal property of an Indian cannot be pledged, mortgaged or seized, it is not possible for Indians to get credit where the financial institutions will only lend if adequate security is given. It has, therefore, been suggested that some means should be found whereby at least any Indian who wished to do so could put up for security any of his personal property. If this were done and the Indian was unable to repay his loan then the lending institution would be able to realize on the security.

Similarly, if means are found whereby a band may borrow money from a lending institution it would undoubtedly have to put up some security and be subject to having such security foreclosed in the event of default of payment.

Intoxicants — Sections 93 to 100

In the Indian Act the sections dealing with intoxicants provide for various stages of development: (a) the first is one of *total prohibition*; (b) the second provides for the consumption of alcoholic beverages in public places, and is brought into effect on the

request of the province concerned and with the concurrence of the Governor in Council (This stage is now in effect in British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, and the Yukon and Northwest Territories); (c) the third stage, permitting Indians to purchase and use intoxicants off reserves in the same manner as other residents in accordance with the laws of the province, may be proclaimed by the Governor in Council at the request of the province concerned. This has been proclaimed for Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick, and the Yukon and Northwest Territories.

Provision is also made in the Indian Act for Indians residing in a province where the third stage is in effect to hold a community referendum at the request of the band council concerned. If a majority of those voting are in favour, the Governor in Council may issue a proclamation permitting the possession of intoxicants on the reserve. This has been done for a number of bands in Saskatchewan, Manitoba, Ontario and New Brunswick.

Where the third stage is not in effect in a province, referendums may still be held, but only if the province does not object to the band council's request for a referendum within sixty days after it has been notified of the request. If the band obtains the right of on-reserve possession following referendum, its members have, in so far as the Indian Act is concerned, the right to also purchase and possess intoxicants off reserves in accordance with the laws of the province. A number of bands in British Columbia, Nova Scotia and Alberta have obtained the right of possession both on and off their reserves under this procedure.

In the light of present-day circumstances, it has been suggested that Indians should have the same off-reserve liquor rights as other residents of the province where they reside, and their on-reserve privileges should be a matter for decision by the band concerned.

It has therefore been suggested that the intoxicant provisions in the Indian Act be amended so that the situation would be as follows:

- (a) *Off reserves*, there would be no restrictions in the Indian Act on the possession, consumption, sale or manufacture of intoxicants by Indians.
- (b) *On reserves*, the present federal restrictions concerning (1) possession and consumption, (2) sale, or (3) manufacture of intoxicants would still apply until a majority of the electors of a band voting at a referendum have signified that they wish to have one or more of these privileges on their reserve.

This would still require some legislation on the subject — prescribing the prohibitions and procedure for bringing into effect changes desired by the electors of various reserves.

An alternative approach to the foregoing might be to repeal all the present provisions respecting liquor and give the band councils authority to pass a by-law respecting the sale, manufacture, possession or consumption of liquor on the reserve, and to prescribe penalties for infractions. This would give complete control to the residents for what is done on the reserve. Off the reserve, Indians would be in the same position as any other resident of the province in which he lives.

The third alternative would be to repeal all the provisions respecting liquor so the Indians would have the same rights and privileges and operate under the same laws as other residents of the province.

Enfranchisement – Sections 108 to 112

Enfranchisement is the legal process whereby a person ceases to be an Indian within the meaning of the Indian Act. It carries with it loss of band membership rights, as well as loss of Indian status. The enfranchisement provisions of the Act and the term “enfranchisement” itself have been misunderstood and misinterpreted by many of the people concerned. The number of enfranchisements for the past 10 years has ranged from 473 to 1,123, the majority being Indian women who were enfranchised following marriage to a non-Indian and their children. The enfranchisement provisions may have retarded the progress of the Indian people, for it appears that many Indians feared they would be enfranchised if they left their reserves in an attempt to better their conditions. This feeling, while not general, seems to have persisted among some, despite the fact that the compulsory provisions of the Indian Act have been repealed.

In line with the findings and recommendations of the Joint Parliamentary Committee on Indian Affairs, it has been suggested that the enfranchisement provisions of the present Act be repealed, and the term “enfranchisement” no longer be used. By taking this action, the Indians’ right to remain Indians would be acknowledged, the status distinction between Indians and non-Indians would be abolished, and the principle would be affirmed that Indians are Canadians of Indian racial origin.

Withdrawal from Band Membership

Repeal of the enfranchisement provisions would leave no way in which a band member could give up his rights if he so desired, and this would infringe on the freedom of the individual. It appears, therefore, that some means of voluntary withdrawal from band membership might be considered.

Should the right to withdrawal be subject to certain conditions? For example, the provisions of the Act might require that the male or female member of a band who wishes to withdraw from membership (1) is of the full age of 21; (2) has resided continuously away from the reserve for not less than, say, three years; and (3) is capable of supporting himself (or herself) and his (or her) dependents or can show evidence that he (or she) is being supported.

A woman who does not meet the above conditions but who is married to a person who is not a member of a band might reasonably be made eligible to apply for withdrawal if she has been married not less than some stipulated period of time, say two years, and is living with her husband. This would be a matter of voluntary withdrawal. In other words, Indian women who marry non-Indians would not automatically lose their membership in the band. They could still retain their membership rights as long as they wished.

It has been suggested that, unless they are living apart, neither a husband nor a wife should be able to withdraw without the other joining in the withdrawal application. Their minor unmarried children might retain their band membership rights, or be included in the withdrawal application, according to the wishes of the parents.

The above suggestions refer to voluntary withdrawal. In addition, it has been suggested that provision should be made for automatic withdrawal from membership in cases where Indian children are legally adopted by non-Indians. While in theory there may be no reason why an Indian child adopted by non-Indians forfeit its membership rights, yet the retention of such rights conflict with the confidentiality that is maintained in adoption matters and would be inconsistent with the principle that adoption severs the child’s ties with its natural parents and any rights it may have from them.

It has also been suggested that provision be made for automatic withdrawal from membership in cases where the birth of an illegitimate child of an Indian woman is legitimized by the subsequent marriage of its Indian mother and non-Indian father.

Distributions on Withdrawal

The present Act recognizes that a band member has an interest in the assets of his band. Upon enfranchisement, he is entitled to receive a share of band funds and annuity moneys, where these are payable. It has been suggested, therefore, that the existing entitlements following enfranchisement might also apply in the case of a withdrawal from membership. Exceptions to this might be made as in the case of illegitimate children who are struck off a band list because their births have been legitimized. It has been suggested, however, that an adopted child who ceases to be a member of the band by reason of adoption should receive the usual entitlements.

It has also been suggested that no person who withdraws or was previously enfranchised or commuted should be paid the entitlements more than once.

Withdrawal of Bands

In the present Act provision is made for bands to become enfranchised. If the enfranchisement provisions are removed, this would no longer be possible. Some provision could be made which would enable a band to withdraw from the operation of the Indian Act, if it so desires. For example, a band might wish to incorporate and receive title to all its assets and be free to administer them in accordance with provincial laws in the same manner as any company or partnership or it might wish to acquire the status of a separate municipality. Presumably, some provision could be worked out to meet this.

Schools – Sections 113 to 122

The importance of education was stressed by the Joint Parliamentary Committee on Indian Affairs, which stated in its final report in 1961 that education is the key to the full realization by Indians of self-determination and self-government. Indians generally, and parents in particular, are recognizing more and more the need for a good education as a basis for economic and social development.

Sections 113 and 122 of the Indian Act provide authority and set out principles governing Indian educational services. For instance, the federal government may itself operate schools, or may enter into agreements for the education of Indian children with provincial governments, school boards or religious or charitable organizations; it may make regulations covering various phases of the educational program, provide for transportation to and from school, and arrange for the maintenance of children at schools operated by religious organizations. These sections also cover such matters as school-age limits, rules regarding the school to be attended, truancy, and the religious denomination of the teachers at Indian day schools.

More than 40% of Indian students now attend provincial schools with non-Indians, and attendance at day schools on reserves is also higher, relative to residential schools. Experience has shown that Sections 113 to 122 do not provide sufficient authority to meet some of the current problems; for example, it has been pointed out that more elastic provisions are needed to meet the various aspects of joint agreements with local and provincial school authorities, and to facilitate agreements with private schools and the education of non-Indians in Indian schools. Also the provisions covering the support and maintenance of Indian pupils might be broadened to ensure that there is adequate authority to deal with this important matter.

In non-Indian schools, there are variations between provinces in the rules and procedures covering school attendance and truancy. On the other hand, at present Indian pupils are governed by relevant sections of the Indian Act. However, it has been suggested that in these matters Indian pupils in each province might be made subject of the same rules and procedures as non-Indian pupils. It has also been pointed out that the choice of the school to be attended should rest with parents to a greater extent than it does at present.

Kindergarten classes for children under six years of age, and educational assistance for Indians over 16, including university courses and technical training and adult education, are already provided. It has been pointed out, however, that specific authority should be provided in the Indian Act for educational services to Indians under and over the school-age group.

School committees are operating on a number of reserves, where they are carrying out valuable functions, and it has been suggested that such committees be recognized formally by including a provision in the Indian Act.

Local Self-Government

There is a quickening desire on the part of many Indian leaders for local control.

One of the basic problems, therefore, is to meet in the Indian Act the varied conditions and needs of Indian people across Canada. One way by which this might be met is to provide for a broadened system of local or municipal self-government, which might be adopted to the needs of various Indian bands. The exact manner by which this could be accomplished would have to be worked out. In broad terms any Indian band residing on a reserve might, with the approval of the Governor in Council, have the right to organize for their common welfare and advancement and may adopt an appropriate constitution and by-laws by a majority vote of the members of the band of the full age of twenty-one years, at a special meeting or referendum held for the purpose. Such constitution and by-laws could become effective upon approval by the Governor in Council and may be revoked or amended by a majority vote of the members of the band with the approval of the Governor in Council.

The Governor in Council upon application by the council of a band could issue a charter of incorporation to such band provided that such charter would not have force or effect until ratified by a majority vote of the members of the band, of the full age of twenty-one years, voting at the meeting or referendum held for the purpose.

A charter, when granted by the Governor in Council, might convey to the incorporated band the power to purchase, take by gift, or bequest or otherwise own, hold, manage, operate and dispose of property, real and personal, including power to purchase the interest of Indian owners in reserve lands and such further powers as may be necessary in the conduct of corporate business not inconsistent with the provisions of the Indian Act or any other act of the Parliament of Canada. A proviso could be included that no reserve land would be sold or granted without the consent of the majority of the voting members and approval of the Governor in Council.

legs ou encore de posséder, détenir, diriger, administrer et vendre des biens, réels et personnels, y compris le pouvoir d'acheter l'intérêt des propriétaires indiens dans des terres des réserves et les autres pouvoirs qui pourront s'imposer pour la conduite de l'affaire ainsi constituée en société mais sans déroger aux dispositions de la Loi sur les Indiens ou à toute autre loi du Parlement du Canada. On pourrait inclure également une clause restrictive selon laquelle aucune terre de réserve ne serait vendue ou octroyée sans le consentement de la majorité des membres ayant le droit de vote et sans l'approbation du gouverneur en conseil.

Plus de 40 p. 100 des étudiants indiens fréquentent présentement des écoles provinciales avec des personnes autres que des Indiens. La fréquentation des externats dans les réserves est également plus forte que la fréquentation des pensionnats. L'expérience a démontré que les articles 113 à 122 n'accordent pas assez de pouvoirs pour répondre à certains problèmes actuels. Par exemple, on a signalé que les divers aspects des accords conclus entre les autorités scolaires locales et les autorités scolaires provinciales nécessitent des dispositions plus souples qui faciliteraient en même temps les accords avec les écoles privées et permettraient à des personnes autres que des Indiens de fréquenter des écoles indiennes. De plus, on pourrait étendre la portée des dispositions visant le soutien des élèves indiens pour faire en sorte qu'il y ait des pouvoirs suffisants pour traiter de cette question importante.

Dans les écoles non indiennes, les règlements et les formalités quant à la fréquentation des écoles et au contrôle des absences varient selon les provinces. Par contre, à l'heure actuelle, le cas des élèves indiens est régi par des dispositions pertinentes de la Loi sur les Indiens. Toutefois, on s'est dit d'avis que les règlements et formalités dans chaque province devraient être uniformes pour les étudiants indiens et pour les étudiants non indiens en ce qui concerne ces questions. On a aussi signalé que les parents devraient être plus libres quant au choix de l'école à fréquenter.

Il existe déjà des jardins d'enfance pour les enfants de moins de six ans, et les Indiens de plus de seize ans jouissent de l'aide à l'éducation des adultes. On a signalé, cependant, que la Loi sur les Indiens devrait conférer des pouvoirs précis pour les services éducatifs à l'intention des Indiens n'ayant pas atteint ou ayant dépassé l'âge scolaire.

Des comités scolaires existant dans un certain nombre de réserves, où ils remplissent d'importantes fonctions, on a proposé que la Loi sur les Indiens les reconnaisse officiellement.

Autonomie locale

Il existe un vif désir chez nombre de chefs indiens, d'exercer une administration locale.

L'un des problèmes essentiels consiste donc à satisfaire, dans la Loi sur les Indiens, aux conditions diverses et aux besoins des Indiens dans tout le Canada. On pourrait y parvenir en assurant un régime élargi d'autonomie locale ou municipale, qui pourrait être adapté aux besoins des diverses bandes indiennes. Il faudrait, bien entendu, mettre au point la manière exacte d'y parvenir. En termes généraux, toute bande indienne résidant dans une réserve pourrait, avec l'approbation du gouverneur en conseil, avoir le droit de s'organiser en vue de son bien-être commun et de son progrès et pourrait adopter une constitution appropriée et des statuts administratifs au moyen d'un vote majoritaire des membres de la bande âgés de 21 ans révolus, lors d'une réunion spéciale ou d'un référendum tenu à cette fin. Pareille constitution et statuts administratifs entreraient en vigueur sur l'approbation du gouverneur en conseil et pourraient être révoqués ou modifiés par un vote majoritaire des membres de la bande sur l'approbation du gouverneur en conseil.

Le gouverneur en conseil, sur demande du conseil d'une bande, pourrait délivrer une charte de constitution en société à cette bande pourvu que cette charte n'entre pas en vigueur avant d'avoir été ratifiée par un vote majoritaire des membres de la bande âgés de 21 ans révolus, ce vote ayant lieu lors d'une réunion ou d'un référendum tenu à cette fin.

Une charte, lorsqu'elle est accordée par le gouverneur en conseil, pourrait transmettre à la bande ainsi constituée en société le pouvoir d'acheter, de s'emparer par don ou par

Les propositions ci-dessus concernant le retrait volontaire. En outre, on a proposé d'adopter une disposition concernant le retrait automatique dans les cas où les enfants d'Indiens sont légalement adoptés par des non-Indiens. Même si, en théorie, il puisse n'y avoir aucune raison expliquant qu'un enfant indien adopté par des non-Indiens doive renoncer à ses droits de membre, il y aurait pourtant, s'il conservait ses droits, incompatibilité avec le caractère confidentiel que l'on assure dans les questions d'adoption et aussi avec le principe selon lequel l'adoption rompt les liens de l'enfant avec ses parents naturels et tous droits qu'il pourrait tenir d'eux.

On a aussi proposé de prendre une disposition en vue du retrait automatique dans les cas où la naissance d'un enfant illégitime d'une femme indienne est légitimée par le mariage subséquent de sa mère indienne et de son père non indien.

La Loi actuelle reconnaît qu'un membre d'une bande possède un intérêt dans les biens de sa bande. Lors de son émancipation, il a droit à recevoir une tranche des fonds de la bande et des deniers de rente lorsque ceux-ci sont payables. On a donc proposé que les droits pécuniaires qui continuent d'exister à la suite de l'émancipation, puissent également s'appliquer dans le cas d'un retrait d'appartenance. Il pourrait y avoir des exceptions, comme dans le cas d'enfants illégitimes qui sont rayés de la liste d'une bande parce que leurs naissances ont été légitimées. On a proposé, cependant, qu'un enfant adopté qui cesse d'être membre d'une bande, par suite de son adoption par des parents non indiens, devrait bénéficier des droits pécuniaires habituels.

Il a été également proposé que quiconque se retire de la bande ou a été auparavant émancipé ou échangé ne devrait recevoir les sommes auxquelles il a droit, plus d'une fois.

Renonciation des bandes

La Loi actuelle prévoit l'émancipation de bandes. Si les dispositions d'émancipation sont supprimées de la Loi, l'émancipation des bandes sera désormais impossible. Il faudrait prévoir un moyen permettant à une bande de se soustraire à l'application de la Loi sur les Indiens, si elle le désire. Par exemple, une bande pourrait vouloir se constituer en société, recevoir les titres de propriété à tous ses biens et être libre de les administrer conformément aux lois provinciales de la même manière que n'importe quelle compagnie ou société, ou encore elle pourrait vouloir obtenir le statut d'une municipalité distincte. On pourrait, semble-t-il, élaborer une disposition pour y faire face.

Ecoles – Articles 113 à 122

Le Comité parlementaire mixte des Affaires indiennes a souligné l'importance de l'instruction en déclarant dans son rapport final de 1961 que l'instruction est la clé de l'autodétermination et de l'autonomie complètes des Indiens. Les Indiens en général, et les parents en particulier, reconnaissent de plus en plus la nécessité d'une bonne instruction pour le développement économique et social.

Les articles 113 à 122 de la Loi sur les Indiens accordent des pouvoirs et énoncent des principes régissant les services d'éducation des Indiens. Par exemple, le gouvernement fédéral peut lui-même assurer le fonctionnement des écoles, ou conclure des accords visant l'instruction des enfants indiens avec les gouvernements provinciaux, les commissions scolaires ou des organisations religieuses ou charitables; il peut faire des règlements visant diverses étapes du programme éducatif, assurer le transport des écoliers et prendre des dispositions pour l'entretien des enfants qui fréquentent les écoles dirigées par des organisations religieuses. Ces articles traitent aussi de questions comme les limites d'âge scolaire, les règlements relatifs à l'école à fréquenter, le contrôle des absences et la confession religieuse des instituteurs aux externats indiens.

intégral quant aux activités dans la réserve. Hors de la réserve, les Indiens se trouveraient dans la même situation que n'importe quel autre résident de la province ou il vit.

La troisième solution serait d'abroger toutes les dispositions concernant les spiritueux afin que les Indiens possèdent les mêmes droits et privilèges et soient assujétis aux mêmes lois que les autres résidents de la province.

Emancipation – Articles 108-112

L'émancipation est la méthode juridique par laquelle une personne cesse d'être indienne au sens de la Loi sur les Indiens. Elle comporte la perte des droits d'appartenance à une bande ainsi que la perte du statut d'Indien. Les dispositions concernant l'émancipation et l'expression "émancipation" elle-même, ont été mal comprises et mal interprétées par nombre de gens intéressés. Le nombre des émancipations au cours de la dernière décennie a varié entre 473 et 1123; il s'agissait, dans la majorité des cas, de femmes indiennes qui devenaient émancipées à la suite de leur mariage avec un non-Indien et de leurs enfants. Les dispositions d'émancipation ont peut-être retardé le progrès des Indiens, car il semble que nombre d'entre eux craignaient de devenir émancipés s'ils quittaient leurs réserves afin d'améliorer leur situation. Ce sentiment, même s'il n'est pas général, semble avoir persisté parmi certains, bien que les dispositions obligatoires de la Loi sur les Indiens aient été abrogées.

Conformément aux conclusions et recommandations du comité mixte parlementaire sur les Affaires indiennes, on a proposé que les dispositions d'émancipation de la Loi actuelle soient abrogées, et que l'expression "émancipation" ne soit plus employée. En agissant ainsi, le droit des Indiens de demeurer indien serait reconnu, la distinction entre l'état d'Indien et de non-Indien serait abolie, et le principe selon lequel les Indiens sont des Canadiens d'origine indienne serait affirmé.

Renonciation à l'appartenance à une bande

L'abolition des dispositions d'émancipation ne laisserait aucun moyen à un membre d'une bande d'abandonner ses droits s'il le désirait, et ce résultat porterait atteinte à la liberté de la personne. Il semble donc que l'on puisse envisager certains moyens permettant à un membre d'une bande de se retirer volontairement de cette bande.

Ce droit de retrait devrait-il être assujéti à certaines conditions? Par exemple, les dispositions de la Loi peuvent exiger que le membre d'une bande, homme ou femme, qui désire renoncer à son titre de membre (1) soit âgé de 21 ans révolus; (2) qu'il ait résidé d'une façon continue hors de la réserve pendant au moins, mettons, trois ans; et (3) qu'il soit capable de subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge ou qu'il puisse donner la preuve que quelqu'un subvient à ces besoins.

Une femme qui ne remplit pas les conditions ci-dessus mais qui est mariée à une personne qui n'est pas un membre de la bande, pourrait raisonnablement avoir droit à demander son retrait si elle a été mariée pendant une période de temps stipulée, mettons, deux ans, et qu'elle vive avec son mari. Il s'agirait d'un retrait volontaire. Autrement dit, les femmes indiennes qui épousent des non-Indiens ne cesseraient pas automatiquement d'appartenir à la bande. Elles pourraient encore conserver leur droit d'appartenance aussi longtemps qu'elles le désireraient.

On a proposé que, à moins qu'ils ne vivent séparément, un mari ou une femme ne devrait pas perdre le titre de membre sans que l'autre en fasse également la demande. Leurs enfants mineurs non mariés pourraient conserver leur droit d'appartenance à la bande, ou être inclus dans la demande de retrait, selon le désir de leurs parents.

conseil. Cette étape est en vigueur à l'heure actuelle en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Ecosse, dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest; c) la troisième étape qui permet aux Indiens d'acheter et de consommer des spiritueux hors des réserves tout comme les autres résidents conformément aux lois de la province, peut être proclamée par le gouverneur en conseil à la demande de la province intéressée. Cette proclamation a eu lieu pour la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

La Loi sur les Indiens prévoit aussi, pour les Indiens qui résident dans une province où la troisième étape est en vigueur, de tenir un référendum collectif à la demande du conseil de la bande intéressée. Si la majorité des votants sont en faveur de la décision, le gouverneur en conseil peut délivrer une proclamation permettant la possession de spiritueux sur la réserve. C'est ce qui s'est produit pour un certain nombre de bandes en Saskatchewan, au Manitoba, dans l'Ontario, et au Nouveau-Brunswick.

Lorsque la troisième étape n'est pas en vigueur dans une province, on peut tout de même y tenir des référendums, mais seulement si la province ne s'oppose pas à la demande du conseil de bande en vue d'un référendum dans les 60 jours qui suivent la réception de la demande. Si la bande obtient le droit de posséder des spiritueux dans la réserve à la suite d'un référendum, ses membres ont le droit, en ce qui concerne la Loi sur les Indiens, d'acheter aussi et de posséder des spiritueux hors des réserves conformément aux lois de la province. Un certain nombre de bandes de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Ecosse et de l'Alberta ont obtenu le droit de posséder des spiritueux dans la réserve et hors de la réserve en vertu de cette formule.

Etant donné les circonstances actuelles, il a été proposé que les Indiens jouissent des mêmes droits que les autres personnes résidant dans la province où ils se trouvent en ce qui concerne la possession de spiritueux hors de la réserve; quant aux privilèges relatifs à la possession de spiritueux dans la réserve, ils devraient faire l'objet d'une décision de la part de la bande en cause.

Il a donc été proposé que les dispositions concernant les spiritueux qui figurent dans la Loi sur les Indiens, soient modifiées afin que les choses se passent ainsi:

a) *Hors des réserves*: la Loi sur les Indiens ne renfermerait aucune restriction concernant la possession, la consommation, la vente ou la fabrication de spiritueux par les Indiens.

b) *Dans les réserves*: les restrictions fédérales actuelles concernant (1) la possession et la consommation, (2) la vente, ou (3) la fabrication de spiritueux s'appliqueraient encore jusqu'à ce que la majorité des électeurs d'une bande à la suite d'un référendum aient signifié qu'ils désiraient détenir un ou plusieurs de ces privilèges dans leur réserve.

Pareille initiative exigerait encore l'adoption de mesures législatives sur le sujet – en prescrivant les prohibitions et la marche à suivre pour mettre en vigueur les modifications désirées par les électeurs des diverses réserves.

On pourrait procéder à l'égard de cette question d'une autre manière: en abrogeant toutes les dispositions actuelles concernant les spiritueux et en donnant aux conseils de bande l'autorisation d'adopter des statuts administratifs concernant la vente, la fabrication, la possession, ou la consommation de spiritueux dans la réserve, et de prescrire des sanctions en cas d'infractions. Les résidents se trouveraient ainsi à détenir le contrôle

l'utilisation des terres, l'administration des travaux ou services locaux ainsi que leur exécution et l'établissement de redevances ou de frais à cet égard.

Une autre question d'intérêt est la sécurité sur la réserve, notamment la prévention des incendies et les conditions d'hygiène dans les logements et les endroits publics de la réserve. Parmi les pouvoirs qu'on a aussi proposé de donner aux conseils, on retrouve la réglementation des heures des commerces, des négoces, des salles de billard, des salles de danse, des jeux publics, des sports, des courses, des concours athlétiques et autres endroits d'amusement ainsi que le contrôle et l'administration des terrains de pique-nique et de camping et l'établissement du prix d'admission à ces terrains.

Actuellement, seul le gouverneur en conseil peut faire appliquer l'article 82. On a proposé que tout conseil de bande soit autorisé à adopter des résolutions de finances s'il le désire et qu'il jouisse de plus grands pouvoirs de percevoir de l'argent; par exemple, on a signalé que le conseil de bande devrait pouvoir imposer des taxes sur les intérêts des personnes autres que des Indiens occupant des terres dans une réserve et percevoir de l'argent au moyen d'une taxe sur les services communautaires ou d'un impôt de capita-

tion.
De plus, il est proposé qu'on accroisse les pouvoirs d'établir des statuts administratifs qui permettraient à la bande d'engager des employés, de prescrire les conditions de leur emploi et de fixer le montant de leur rémunération.

Taxation et droits légaux — Articles 86 à 89

L'article 86 exempte les Indiens de la taxation directe sur leur intérêt dans des terres de leurs réserves ou dans leurs biens personnels situés dans une réserve. Il n'y a qu'une exception: les conseils des bandes peuvent imposer des taxes par des statuts administratifs. Divers groupes d'Indiens ont proposé que l'exemption fiscale soit étendue et qu'on songe d'une façon particulière aux Indiens qui doivent gagner leur vie par la pêche plutôt que par l'utilisation de terres sur leur réserve.

Lorsqu'on a discuté de la nécessité de crédit pour permettre aux Indiens d'obtenir les fonds nécessaires à des fins de développement économique, il a été mentionné que les dispositions de l'article 88 constituaient un des principaux obstacles empêchant les Indiens d'emprunter des institutions financières. Puisque, en vertu de l'article 88, les biens immeubles et les biens personnels d'un Indien ne peuvent faire l'objet d'un nantissement, d'une hypothèque ou d'une saisie, les Indiens se voient dans l'impossibilité d'emprunter dans les cas où les institutions financières ne prêtent que contre une garantie convenable. On a donc exprimé l'opinion qu'il faudrait trouver un moyen quelconque de permettre au moins à tout Indien que le désire de donner en gage ses biens personnels. Ainsi, si l'Indien était incapable de rembourser son prêt, l'institution prêteuse pourrait alors saisir ses biens.

De même si l'on trouve moyen de permettre à une bande d'emprunter de l'argent d'une institution prêteuse, la bande devrait sans doute fournir une garantie quelconque qu'elle s'exposerait à perdre à défaut de paiement.

Les spiritueux — Articles 93 — 100

Dans la Loi sur les Indiens, les articles ayant trait aux spiritueux prévoient une évolution en diverses étapes: a) la première est celle de la *prohibition totale*; b) la deuxième prévoit la consommation de boissons alcoolisées dans des lieux publics, et elle entre en vigueur à la demande de la province intéressée et avec l'accord du gouverneur en

Les conseils de bande peuvent établir des statuts administratifs sur un certain nombre de questions d'intérêt local. Cependant on a recommandé que ce pouvoir s'applique à un plus grand nombre de questions intéressant les Indiens dans l'administration des affaires de la réserve. Par exemple, une proposition entre autres, vise à permettre au conseil de désigner des secteurs comme parcs, terrains de jeux, secteurs commerciaux, industriels ou résidentiels, secteurs de pâturage ou secteurs agricoles et, en générale de

Pouvoirs des conseils des bandes — Articles 80 à 85

On a aussi proposé que la durée du mandat soit de un an ou de trois, quatre ou cinq ans, au lieu de deux ans.

Le mandat de deux ans d'un conseil élu entraîne également des difficultés dans les cas où il se révèle presque impossible de tenir des élections avant la date d'expiration. Lorsqu'une telle situation se présente, il n'y a aucun conseil constitué pour s'occuper des affaires de la bande qui restent à un point mort. On pourrait contourner cette difficulté en ajoutant une disposition qui permettrait au conseil existant de rester en fonctions jusqu'à ce que le nouveau conseil prenne le pouvoir, pourvu que cela se passe avant l'expiration d'une période précisée de, mettons, six mois.

La date d'expiration du mandat est automatiquement fixée par les premières élections; cette méthode ne s'est pas révélée satisfaisante en ce qui concerne les bandes qui préféreraient que leurs élections aient lieu à une période plus appropriée de l'année. Les bandes s'efforcent de tenir leurs élections à un moment où la majorité des votants se trouvent dans la réserve. Mais les conditions d'emploi et autres peuvent changer, de sorte qu'une date qui peut avoir été satisfaisante il y a quelques années ne convient plus maintenant. On pourrait remédier à cet état de choses en accordant l'autorisation de prolonger ou de réduire le mandat de six mois. Lorsque les circonstances changent on pourrait ainsi fixer pour les élections et la prise du pouvoir des dates fondées davantage sur la réalité. Ce changement pourrait être effectué conformément aux vœux de la majorité des membres adultes de la bande qui voteraient à un référendum tenu à cette fin.

Un autre aspect important est l'admissibilité des Indiens à voter aux élections des bandes. L'article 76 stipule qu'un électeur doit avoir 21 ans et "résider ordinairement dans la réserve". Avant 1951 le mot "ordinairement" ne figurait pas dans cet article. L'admissibilité de votants qui peuvent résider hors de la réserve est sujette à contestation. Il est douteux que l'article, dans son libellé actuel, réponde aux besoins de la majorité des Indiens. L'essor de la population indienne et le manque d'occasions dans bien des réserves forcent un nombre accru d'Indiens à chercher un emploi hors des réserves et à s'établir loin de la réserve afin de le conserver. Toutefois, le simple fait de demeurer hors de la réserve ne signifie pas obligatoirement que l'Indien ne s'intéresse pas aux affaires de la bande. On pourrait étayer solidement l'argument selon lequel tous les membres de la bande âgés d'au moins 21 ans devraient avoir le droit de vote. Il a donc été proposé, d'éliminer de la Loi l'exigence relative à la résidence et de la remplacer par un titre de propriété ou un intérêt sise dans les réserves où plus d'une section électoral a été établie.

Ce régime serait analogue à celui visé par l'article 73(3a) sous-aligné (ii), sauf que le conseiller qui deviendrait chef, serait élu à ce poste par le vote populaire plutôt que par la majorité des conseillers élus. Les bandes employant ce système pourraient élire un conseiller pour chaque tranche de 100 membres, plus un conseiller supplémentaire. Le nouveau système pourrait être introduit moyennant l'approbation de la majorité lors d'un référendum.

Le Ministère n'a pas exploité de ferme depuis quelques années. Là où il y a des fermes communautaires, elles sont exploitées sous la direction du conseil de la bande. Par conséquent, l'article est sans grande utilité et pourrait bien être abrogé, étant donné que les conseils des bandes eux-mêmes peuvent exploiter des fermes communautaires comme bon leur semble.

Règlements — Article 72

Cet article énumère diverses questions à l'égard desquelles le gouverneur en conseil peut faire des règlements.

Les règlements déjà faits sont: les règlements concernant les chiens dans les réserves indiennes, les règlements régissant l'exploitation des salles de billard, des théâtres, des salles de danse et autres endroits d'amusement, les règlements sur la circulation dans les réserves indiennes et les règlements sur la santé des Indiens.

L'article 80 donne aussi aux conseils des bandes le pouvoir d'établir des statuts administratifs sur certaines de ces mêmes questions. On a proposé que certains des pouvoirs de faire des règlements que détient actuellement le gouverneur en conseil soient transférés et donnés au conseil de la bande en vertu de leur pouvoir d'établir des statuts administratifs.

Election des conseils de bandes — Articles 73 — 79

Le paragraphe (1) de l'article 73 était destiné à assurer un régime uniforme qui serait applicable à toutes les bandes. On remarquera que ce paragraphe est rédigé d'une telle façon qu'il n'est applicable qu'aux bandes qui ont été désignées comme étant assujéties à ses dispositions. Les autres bandes continuent à élire leur chef et leurs conseillers selon la coutume de chaque bande. La majorité des bandes relèvent des dispositions de la Loi et le nombre de bandes qui suivent le principe traditionnel en matière d'élection et de mandat, diminue de plus en plus.

Dans son libellé actuel, la Loi ne s'applique qu'aux bandes qui ont des réserves. Il a été proposé, cependant, que l'article 73 soit modifié afin que les bandes qui vivent hors des réserves, comme celles qui se trouvent au Yukon et and les Territoires du Nord-Ouest ou sur les terres de la Couronne, puissent adopter le régime d'élection qu'elles désirent.

Il semble aussi souhaitable de développer les méthodes par lesquelles le chef et ses conseillers sont élus. On a prétendu que le mandat fixe actuel ne permettait pas d'assurer la continuité nécessaire de membres expérimentés au conseil; on pourrait y parvenir en faisant chevaucher les mandats. C'est la méthode suivie dans de nombreux conseils municipaux ruraux et dans des commissions scolaires. Si l'on ajoutait une disposition autorisant un système de mandats se chevauchant, il faudrait aussi, apparemment, préciser que ce régime ne serait adopté que s'il recevait l'approbation de la majorité des électeurs d'une bande lors d'un référendum tenu à cette fin.

On pourrait envisager d'autres méthodes d'élection d'un chef. Par exemple, on a proposé d'élire des conseillers figurant sur une liste et que le conseiller qui obtiendrait le plus grand nombre de voix devienne chef de la bande. L'avantage de cette méthode, c'est de permettre aux candidats non élus au poste de chef et qui se trouvent à l'heure actuelle éliminés du conseil de siéger alors comme conseillers s'ils obtiennent des voix suffisantes pour les porter au pouvoir. De cette manière le meilleur conseil possible pourrait être choisi.

Les Indiens qui cherchent à obtenir du crédit se heurtent à d'importantes restrictions; l'une des principales raisons de cet état de choses se trouve exprimée à l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Cet article prévoit que les bien réels et personnels d'un Indien ou d'une bande situés dans une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un nantissement ou d'une hypothèque en faveur d'une autre personne qu'un Indien, et ces biens ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition ou d'une saisie sauf à la demande d'un Indien.

Ces dispositions constituent une protection pour les Indiens, et elles étaient destinées à empêcher l'aliénation de terres indiennes. Or, il est devenu de plus en plus évident, qu'étant donné les conditions de l'heure, des changements doivent être effectués qui procureront aux Indiens des sources supplémentaires de crédit financier, et de crédit de genre divers, qui auparavant leur étaient inaccessibles; faute de quoi le progrès économique des Indiens sera gravement entravé. La nécessité d'agir en la matière a été reconnue dans les instances formulées par un certain nombre de porte-parole indiens.

Il semble généralement admis qu'il doive y avoir une certaine forme de restriction relativement au nantissement de biens réels, de sorte que la terre d'une réserve ne puisse pas être aliénée. Il se peut alors que certaines sources de crédit intermédiaire et à long terme, exigeant des premières hypothèques sur des biens réels, continuent à être inaccessibles aux Indiens. Cependant, on pourrait surmonter cette difficulté dans une grande mesure si, par exemple, on permettait aux bandes de nantir leur intérêt dans des terres des réserves pour garantir les prêts consentis. Les bandes n'ayant pas de fonds suffisants aux fins d'emprunt pourraient alors emprunter d'une caisse de prêts et, à leur tour, consentir des prêts aux membres de la bande qui nantiraient leur intérêt individuel dans les biens réels.

Un système de garanties par la bande et/ou l'Etat des emprunts obtenus des institutions de prêt, pourrait être mis sur pied pour remplacer le genre de garantie exigée normalement par le prêteur. Il faudrait fouiller minutieusement ce genre d'arrangements et ceux d'autres sortes concernant les garanties afin de voir s'ils seraient appropriés.

Passons maintenant à la propriété personnelle. Il serait simple d'abolir la restriction concernant le nantissement de la propriété personnelle, permettant ainsi aux particuliers et aux bandes indiens d'avoir accès aux formes de crédit à court terme comme les prêts bancaires, en vertu de l'article 88 de la Loi sur les banques, et aux prêts garantis par des hypothèques sur biens meubles. Ce genre de crédit financier est extrêmement nécessaire pour assurer l'essor économique dans les réserves indiennes.

Quelque moyen que l'on puisse prendre pour faciliter l'obtention de prêts à des sources normales de finance, il pourrait toujours y avoir place pour les prêts et avances du Ministère. On a proposé d'augmenter le montant et d'élargir le rôle de la caisse de prêt renouvelable, ou encore qu'une caisse d'expansion distincte soit établie pour financer les entreprises commerciales des réserves.

Dans tout système qui pourrait être adopté, il faudra s'assurer que la bande ou le Ministère, selon le cas, détient l'autorité nécessaire pour saisir et convertir en espèces les biens réels ou personnels acceptés en garantie pour un emprunt.

Fermes — Article 70

Aux termes de cet article, le Ministère peut exploiter des fermes dans les réserves, employer des personnes pour enseigner la culture aux Indiens et utiliser les bénéfices découlant de l'exploitation de ces fermes pour aider les Indiens à s'adonner à la culture.

Les articles 61 à 68 prévoient, entre autres, que le gouvernement doit verser un intérêt sur les fonds qu'il détient au nom des bandes; il existe deux genres de comptes de bande: le premier, soit un compte d'immobilisations dans lequel seront placés les deniers provenant de la vente de terres ou de valeurs immobilisées comme le bois, les minéraux etc., et le deuxième, soit un compte de revenus dans lequel tous les autres deniers reçus au nom des bandes seront crédités; on décrit également dans ces articles les fins diverses auxquelles les deniers provenant de capitaux et de revenus peuvent être employés, et ainsi de suite.

Généralement parlant, ces articles de la Loi ont fonctionné d'une façon à peu près satisfaisante. Comme on pouvait s'y attendre les conseils se sont plaints, de temps à autre, qu'ils étaient assujétis à trop de restrictions lorsqu'il s'agit de la dépense de leurs fonds et que la Loi ne leur permettait pas de dépenser des sommes suffisantes à certaines fins.

En 1951, l'article 68 prévoyait la première modification importante du principe de base selon lequel l'administration des deniers des Indiens devrait être dirigée par le gouvernement, en permettant de céder cette administration et ce contrôle aux conseils de bandes. On pourrait agir de même à l'égard des deniers de revenu.

Jusqu'à 1959 aucune bande n'a demandé d'une façon précise à administrer ses deniers de revenu, bien que plusieurs bandes aient demandé auparavant des renseignements sur la question. Cependant, au cours des six dernières années environ une centaine de bandes ont demandé et reçu l'autorisation d'administrer en tout ou en partie leurs deniers de revenu. Des budgets annuels sont préparés et, une fois approuvés, les deniers sont placés au compte d'une bande locale et servent à régler des comptes aux fins exposées dans le budget.

Un certain nombre de propositions ont été faites, cependant, afin de multiplier les raisons pour lesquelles les fonds de bandes peuvent être utilisés et aussi pour accorder plus d'autorité au conseil de bande relativement à l'utilisation des deniers de la bande. On a proposé, entre autres, que l'article 64 reconnaisse à une bande le droit d'acquérir des fonds d'immobilisations d'une source autre que la vente de terres cédées et que tous les deniers provenant des biens d'immobilisations de la bande soient considérés, pour toutes fins, comme des deniers d'immobilisations. Il y a aujourd'hui certaines restrictions.

On a proposé aussi d'inclure une disposition visant la garantie des prêts accordés aux membres de la bande d'une source de crédit quelconque. À l'heure actuelle les fonds d'immobilisations peuvent servir à garantir les prêts consentis à des fins de construction, un point c'est tout. Certaines bandes ont, cependant, garanti des prêts consentis par certaines banques permettant ainsi aux membres de leurs bandes d'obtenir le crédit financier dont ils avaient besoin.

On a aussi proposé que le conseil de bande puisse administrer les fonds d'immobilisations ainsi que les fonds de revenu et que l'article 68 soit modifié en conséquence. L'idée en l'occurrence, c'est que, étant donné que le conseil de bande fonctionne en vertu d'un budget, une fois le budget approuvé il n'y a aucune raison de ne pas permettre l'administration des fonds localement. Si les propositions formulées ailleurs et visant à accorder au conseil de bande l'autorisation de passer des contrats localement, sont adoptées, le conseil de bande détiendrait alors non seulement l'autorisation de passer le contrat mais également de payer les comptes lorsqu'ils viennent à échéance sans avoir à les envoyer à la Direction des Affaires indiennes pour examen.

Etant donné que le lopin de terre constitue l'élément essentiel de la plupart des successions, exiger qu'une succession qui tombe dans la catégorie de \$3,000 à \$4,000, soit divisée entre plusieurs héritiers, c'est vraisemblablement détruire la valeur économique d'une parcelle de terre à peine suffisante et, par conséquent, priver la veuve des moyens de subvenir à son existence à même la succession.

L'expérience a révélé que l'article 51, même si sa portée est assez générale, ne renferme pas l'autorisation nette d'utiliser la propriété d'Indiens incapables mentalement pour subvenir aux besoins de leurs familles et de leurs personnes à charge. On a proposé que cette omission soit rectifiée.

Les dispositions de l'article 52 visent uniquement la propriété des enfants indiens mineurs et n'a trait en aucune manière à la tutelle ou à la garde de la personne. Le titre "tutelle" est inexact; il serait plus exact d'en employer un évoquant un rapport d'administration. A cet égard on a proposé que la Loi stipule l'autorisation relative à l'administration et à l'utilisation de la propriété de l'enfant de la même manière que dans le cas d'un gardien ou d'un administrateur public dans l'une des provinces.

On a fait également d'autres propositions d'ordre technique et d'importance secondaire qui rendraient les dispositions fédérales concernant les successions plus conformes à la Loi provinciale.

Administration des réserves et terres cédées — Articles 53 à 60

Les articles 53 à 57 sont des articles d'ordre administratif où sont énumérées les formalités relatives à la disposition des terres cédées; ils confèrent aussi le pouvoir d'adopter des règlements régissant l'aliénation du bois, des mines et des minéraux.

Les articles 58 et 60 sont très importants. L'article 58 traite de a) la location de terrains inutilisés ou incultes, b) la location de terrains détenus par un particulier et c) l'aliénation du sable, du gravier, du chablis et ainsi de suite. Le Ministre s'occupe de la location au nom de la bande ou du particulier en cause. On a proposé que le conseil de la bande soit autorisé à approuver les baux relatifs aux terrains qui lui appartiennent, qu'ils soient ou non inutilisés ou incultes, pour des périodes allant jusqu'à dix ans, par exemple, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une cession officielle de la part des membres votants de la bande. Pour les baux à long terme, le consentement des membres de la bande pourrait être exigé.

Pour ce qui est des terrains appartenant à des particuliers, on a exprimé l'opinion que ces derniers devraient avoir plus de droits quant à la location et devraient être libres de louer leurs terres eux-mêmes et de s'occuper seuls de tous les aspects de l'opération. Présentement, la Loi prévoit que le Ministre peut disposer du sable, du gravier et ainsi de suite dans la réserve si le conseil y consent, à moins que ce consentement ne puisse être obtenu sans obstacle ou retard indu. On s'est dit d'avis que le conseil de la bande devrait être en mesure de vendre le sable, le gravier, la glaise et les autres substances de sa propre autorité.

Aux termes de l'article 60, une bande indienne peut obtenir le droit d'exercer l'administration et le contrôle de ses terres. Même si la Loi le prévoit, ce droit a été bien peu exercé jusqu'à maintenant. On a proposé, entre autres choses, que l'administration des terres relève du conseil de la bande, plutôt que des électeurs, qui à l'heure actuelle, sont appelés à voter chaque fois que doit se prendre une décision. Si la bande était un corps juridique et que le conseil pouvait passer légèrement des contrats, l'administration des terres pourrait se faire plus facilement au niveau de la réserve locale.

bande au même titre qu'un particulier. Certains groupes indiens se sont dits d'avis que le consentement du conseil de la bande devrait être exigé avant que des terres puissent être accordées à des fins publiques.

Cessions — Articles 37 à 41

Il s'agit de l'une des parties essentielles de la Loi en ce sens qu'elle affirme le principe général qui existe depuis l'adoption du premier statut fédéral concernant les Indiens et leurs terres, à savoir que les terres des réserves ne pourront être vendues sans le consentement de la bande et du gouverneur en conseil.

Il est de plus en plus courant que les conseils de bandes s'acquittent eux-mêmes, et de plus en plus, des négociations concernant les principales ventes ou locations des terres des réserves. Cependant, ces négociations sont toujours assujéties à l'examen du Ministre, qui d'ordinaire agit dans ces questions non seulement à titre de conseiller de la bande mais, si le besoin l'exige, à titre d'autorité ayant le dernier mot. Un nombre accru de bandes, néanmoins, utilisent des services de leurs propres conseillers en affaires. On a proposé d'accorder plus d'autorité aux conseils de bandes pour leur permettre de s'occuper des questions concernant leurs terres. À cet égard, les dispositions actuelles concernant les cessions englobent deux domaines importants: a) les terres qui sont vendues, et b) les terres qui sont louées.

À l'heure actuelle ces deux catégories de terres, vendues ou louées, doivent être cédées par les membres de la bande détenant le droit de vote. Pour la majorité des Indiens le mot "cession" signifie la perte de leurs terres et cette interprétation a donné à des difficultés concernant des propositions de location. Il a donc été proposé, que le mot "cession" ne soit employé qu'à l'égard de la vente ou de l'aliénation complète d'une terre sise sur une réserve. D'autre part, on pourrait s'occuper de la location d'une manière différente. Par exemple, on a proposé que le conseil de bande soit autorisé à signer des baux plus longs, il faudrait que le conseil obtienne l'autorisation des membres de la bande ayant le droit de vote. Lorsque les terres doivent être vendues en bloc, cette transaction ne pourra être effectuée qu'avec l'approbation des membres de la bande.

Un ou deux autres aspects des dispositions concernant la cession exigent qu'on s'y arrête. À l'heure actuelle, la Loi est rédigée de manière à ce que seuls les membres adultes résidant dans la réserve d'ordinaire puissent voter lors d'une cession. Il y a d'autres bandes qui sont très petites et dont les membres sont éparpillés à travers le pays et dont pas un n'habite la réserve. Par conséquent, il leur serait impossible de céder légalement leurs terres même s'ils le désiraient. Si tous les membres ont le droit de vote en matière d'affaires concernant la bande, indépendamment du lieu où ils résident, cette lacune se trouverait ainsi rectifiée.

Successions des Indiens — Articles 42 à 52

La compétence et l'autorité relatives à toutes les questions concernant les successions d'Indiens décédés appartiennent depuis des années au Ministre. Il en va de même pour ce qui est de la propriété des Indiens incapables pour raison mentale et des enfants indiens en très bas âge.

On a proposé un certain nombre de modifications relativement à ces articles. D'abord, en vertu de la Loi actuelle, si la succession d'un Indien n'atteint pas une valeur dépassant \$2,000, elle sera remise à la veuve à l'exclusion des autres héritiers. On a fait remarquer que ce montant était trop bas et qu'il devrait être porté à \$5,000 au moins. La valeur moyenne des successions des Indiens a considérablement augmenté depuis 1951.

L'article 31 indique la marche à suivre pour récupérer les terres détenues ou occupées illégalement par des personnes autres que des Indiens. On a proposé que l'article soit modifié de façon à ce qu'il vise également les terres détenues illégalement par un Indien.

Vente ou troc de produits — Articles 32 et 33

Ces articles s'appliquent seulement au Manitoba, à la Saskatchewan et à l'Alberta. Le paragraphe 1 de l'article 32 stipule que les Indiens habitant dans les réserves de ces provinces doivent obtenir un permis du surintendant de l'agence avant de vendre du bétail ou des produits de ferme.

A l'origine, cette disposition était sans doute destinée à protéger les Indiens en cause. Mais elle est injuste envers les Indiens de ces provinces par rapport à ceux des autres provinces, et elle semble ne présenter désormais aucune utilité.

Il a été proposé que pour ce qui est du bétail et des produits de leurs terres les Indiens de ces trois provinces devraient être libres de décider à quel moment et à quelles personnes ils les vendraient. On pourrait, par conséquent, supprimer ces articles de la Loi. Si des bandes désirent instituer leur propre régime de permis il faudrait envisager d'étendre les pouvoirs relatifs à l'établissement des statuts administratifs que détiennent les conseils de bande, et qui figurent à l'article 80 de la Loi.

Routes et ponts — Article 34

Dans son libellé actuel, l'article 34 présume que les surintendants des Indiens donneront des ordres aux bandes afin de leur faire accomplir certains travaux d'entretien sur les réserves. Même si cette exigence a pu s'expliquer il y a bien des années, à l'heure actuelle les conseils de bandes sont tout à fait conscients de leurs responsabilités en matière d'entretien de routes, de clôtures, et de ponts.

L'article prévoit que le Ministre prendra des décisions arbitraires concernant des questions locales lesquelles, à ce que l'on soutient, pourraient bien être laissées à la décision des conseils de bandes. En résumé, il a été proposé que le principe exposé dans cet article est archaïque et qu'il devrait être abrogé.

Terres prises pour cause d'utilité publique — Article 35

L'article 35 de la Loi sur les Indiens est souvent appelé l'article relatif à l'expropriation. Le terme est mal choisi, car "expropriation" sous-entend "prise sans consentement", alors que l'article n'accorde pas ce droit sur les terres situées dans des réserves.

Dans l'intérêt public, des lois fédérales ou provinciales autorisent certaines sociétés à prendre des terrains privés à leurs propres fins sans le consentement du propriétaire. Normalement ce droit ne peut pas s'appliquer aux réserves indiennes, et la Loi sur les Indiens ne l'accorde pas. Elle prévoit plutôt que, si une société peut prouver qu'elle a vraiment besoin d'une terre située dans une réserve, le gouverneur en conseil peut la lui accorder aux conditions qu'il peut prescrire.

Il y a un principe d'établissement : le gouverneur en conseil décide dans tous les cas particuliers si l'intérêt public doit primer l'intérêt de la bande. Ces années passées, on a adopté pour ligne de conduite de demander à toutes les sociétés cherchant à obtenir une terre sous le régime de cet article de s'entendre d'abord avec la bande intéressée. Les provinces, tout autant que certaines sociétés, peuvent tenter d'obtenir des terres en vertu de cet article. Toutefois, le gouvernement fédéral ne jouit pas des mêmes droits. Si le Canada veut acquérir une propriété dans une réserve indienne à des fins autres que celles que prévoit le paragraphe (2) de l'article 18 de la Loi sur les Indiens, il doit négocier avec la

apparemment arbitraires que la Loi sur les Indiens donne au Ministre et on a exprimé l'avis que les pouvoirs que confère cet article devraient être remis au conseil de la bande ou que l'article pourrait être abrogé, puisque de toute façon les conseils peuvent adopter des règlements de zonage, des règlements concernant la construction de routes et ainsi de suite.

Possession de terres dans des réserves — Articles 20 à 29

Ces articles établissent un régime d'enregistrement des terres et prévoient que les Indiens ne peuvent acquérir la possession légale d'une parcelle de terre dans une réserve que si le conseil de la bande la lui accorde et si le Ministre y donne son approbation. Une fois en possession d'une terre, il peut la transférer ou la vendre à un autre Indien de la même bande, sous réserve de l'approbation du Ministre et de l'enregistrement du transfert au Ministre, ou la léguer à ses héritiers. s'il quitte la bande, il doit vendre sa propriété à la bande ou à un membre de celle-ci.

Ces articles ne se sont pas révélés tout à fait convenables aux Indiens et ils ont donné lieu à des difficultés d'ordre administratif. Bien des bandes n'ont pas adopté le régime des certificats de possession de terres. Cependant, la plupart d'entre elles reconnaissent que les Indiens particuliers ont des droits sur les parcelles de terrain qu'ils occupent et sur les améliorations qui y sont faites. Il a été proposé qu'on permette aux Indiens de transférer, de vendre ou de léguer leur intérêt non contesté dans une terre de réserve, même s'ils ne la détiennent pas en vertu d'un certificat de possession.

On a aussi dit que le conseil de la bande devrait exercer de plus grands pouvoirs pour fixer les conditions de mise de côté des terres devant être employées et occupées par des Indiens particuliers et pour déterminer si les conditions ont été remplies, l'Indien pouvant toujours en appeler de la décision du conseil de la bande s'il l'estime injuste.

L'administration des successions indiennes a présenté certains problèmes relatifs à l'enregistrement des terres. Par les années passées, il est souvent arrivé que les transferts de propriété dans des réserves n'aient pas été enregistrés et il n'est pas peu fréquent que les administrateurs d'une succession indienne constatent qu'il est impossible, faute de certains documents, de reconstituer la chaîne complète des transferts des titres à la propriété léguée. Comme solution à ce problème, il a été proposé qu'un Indien ou la succession d'un Indien décédé obtienne officiellement le droit de possession d'une terre dans une réserve si on peut établir en se fondant sur une longue période que la possession n'en a pas été contestée.

L'article 28 autorise le Ministre à délivrer des permis d'occupation ou d'utilisation d'une réserve. Lorsque l'échéance est de plus d'un an, le permis ne peut être délivré qu'avec le consentement du conseil de la bande. Certains se sont dits d'avis que l'émission de permis devrait relever des conseils de bandes plutôt que du Ministre.

Violation du droit de propriété dans les réserves — Articles 30 et 31

Seuls les membres de la bande à l'usage et au profit de laquelle une réserve a été mise de côté ont le droit de s'y trouver et toute autre personne, indienne ou autre, dont la présence dans la réserve n'est pas autorisée est coupable de violation du droit de propriété. Certains ont exprimé l'avis que cet article devrait être plus détaillé et plus précis, d'autres, que l'on devrait considérer la violation générale du droit de propriété dans le cas des réserves sur le même pied que dans le cas des autres propriétés privées.

L'article 19 donne au Ministre le pouvoir de planifier le développement des réserves. L'article n'a, pour ainsi dire, pas été modifié depuis la première Loi sur les Indiens et le Ministre exerce rarement les pouvoirs qu'il détient en vertu de cet article sans le plein consentement du conseil de la bande. On a beaucoup critiqué les pouvoirs immenses et

On pourrait aussi appeler ce paragraphe la disposition relative à l'expropriation par les bandes; en effet, en vertu de cette disposition, si une bande a besoin de la terre d'un Indien particulier à une fin quelconque qui est dans l'intérêt général de la bande, son conseil peut demander au Ministre de prendre la terre de cet Indien. On a rarement eu recours à cet article, mais il n'en demeure pas moins qu'il accroche des pouvoirs d'expropriation. Il est probable qu'il servira le plus souvent dans les cas où certains membres d'une bande, s'opposant à l'élargissement de chemins dans une réserve, refuseront de céder une partie de leur terre à cette fin. On a proposé que l'Indien convienne de l'indemnité avec le conseil de la bande, plutôt qu'avec le Ministre, et que, à défaut d'accord, il soit en mesure de faire appel.

Avant 1956 ce paragraphe donnait au Ministre des pouvoirs beaucoup plus étendus qu'aujourd'hui. Auparavant, il pouvait utiliser des terres dans une réserve aux fins indiquées dans le paragraphe et "pour tout autre objet concernant le bien-être général de la bande". Toutefois, depuis une modification adoptée en 1956, il doit obtenir le consentement du conseil de la bande pour utiliser des terres pour le bien-être général de la bande.

Même si les Indiens ont l'usage exclusif des réserves, l'administration des affaires indiennes exige que certaines portions des réserves soient à l'usage du gouvernement. Aux termes du paragraphe (2) de l'article 18, le gouvernement peut, à ces fins, utiliser des terres dans une réserve et verser une indemnité aux Indiens qui peuvent, de ce fait, perdre leurs droits de possession.

Réserve — Articles 18 et 19

Les dispositions spéciales relatives aux protestations concernant l'addition sur une liste de bande du nom d'un enfant né hors du mariage, perpétuent dans une certaine mesure, les caractéristiques inopportunes de la Loi de 1951 que l'amendement de 1956 était censé rectifier. Il est question de la disposition en vertu de laquelle l'enfant d'une mère indienne n'avait pas droit d'être enregistré si le père putatif était censé être un non-Indien. La période de protestation d'un an entraîne du retard et de l'incertitude dans les projets, ce qui a un effet néfaste sur le bien-être futur de l'enfant. On a dit aussi que, dans certains cas, cette méthode est contraire à la coutume des Indiens qui suivent le régime matrilocal où l'enfant garde toujours le statut de sa mère. En conséquence, on a proposé que l'enfant illégitime ait droit au titre d'Indien quelle que soit la nationalité du père.

statut d'Indien — les renseignements concernant la situation d'une mère indienne non mariée et de son enfant, que les agences de bien-être gardent très confidentiels, deviennent alors publics. En laissant le choix de faire enregistrer ou non un enfant, on résoudre ainsi cet aspect du problème surtout lorsque l'enfant est offert en adoption. Les problèmes relatifs à l'adoption légale d'un enfant rentrent dans deux catégories. L'enfant non indien légalement adopté par des parents indiens n'a pas droit de devenir membre de la bande et se voit refuser certains privilèges et avantages que cette appartenance procure à la famille qui l'a adopté; il peut être rejeté par la collectivité de la réserve et traité comme un intrus, tandis que l'enfant indien légalement adopté par des parents non indiens demeurent un Indien aux termes de la Loi sur les Indiens. Des dispositions insérées dans la Loi concernant l'enregistrement de l'enfant légalement adopté par des parents indiens et l'exclusion de l'enfant indien adopté par des parents non indiens, permettraient de résoudre ces problèmes précis.

tout le Canada parlant différentes langues, dont les antécédents de race et de culture diffèrent et dont l'évolution économique, politique et sociale traverse plusieurs étapes. Etant donné les intérêts variés et divers des Indiens, une loi générale sur les Indiens doit être d'une portée suffisamment vaste pour rendre service aux différents groupes et collectivités d'Indiens. La Loi de 1951 a modernisé et perfectionné les mesures législatives existantes, à la lumière des conditions d'alors. Elle comportait un élément encore plus important en ce sens qu'elle attachait plus d'importance à l'auto-détermination qu'à la protection traditionnelle. Mais, il est devenu manifeste que d'autres changements s'imposent pour répondre aux conditions actuelles. Les nombreuses propositions présentées par des Indiens et d'autres, au Comité mixte des Affaires indiennes de 1959 à 1961 et depuis le proviennent bien. Un exemplaire du rapport définitif et des recommandations de ce Comité figure dans la documentation jointe au présent document.

Pour plus de commodité, les sujet figurent sous des rubriques générales. Les articles précis de la Loi qui se rapportent à un sujet quelconque sont indiqués.

Application de la Loi — Article 4

Cet article établit trois principes:

- (1) Qu'à l'exception des articles prévoyant que les terres des réserves ne peuvent être vendues ou aliénées sans une cession par la bande (article 37 à 41), le gouvernement en Conseil peut, par proclamation, déclarer qu'un ou plusieurs autres articles de la Loi ne s'appliqueront pas à un simple Indien, à une bande, ou à une réserve ou terre cédée.

- (2) Que les dispositions de la Loi relatives à l'instruction des enfants indiens ne s'appliqueront pas aux petits Indiens qui résident d'ordinaire hors des réserves ou des terres de la Couronne.

- (3) Qu'à moins que le Ministre n'en ordonne autrement, les dispositions de la Loi relatives aux testaments et aux successions des Indiens décédés, ne s'appliqueront pas aux Indiens résidant d'ordinaire hors des réserves ou des terres de la Couronne.

Il a été proposé, entre autre, que la disposition (1) précitée ne soit pas appliquée sans le consentement du Conseil de bande.

Définition et enregistrement des Indiens — Articles 5 à 17

Dans la Loi actuelle, les dispositions visant à fixer les conditions requises pour avoir droit au statut d'Indien, ont été rédigées pour pallier un problème précis, c'est-à-dire le fait qu'avant 1951 les listes de bandes étaient incomplètes et d'une exactitude contestable. On voulait surmonter les difficultés antérieures en permettant à ceux qui avaient les titres nécessaires pour obtenir le statut d'Indien, tout en donnant aux bandes, par la même occasion, la possibilité de rejeter de la collectivité indienne les personnes qui n'avaient pas droit à en faire partie.

Bien des redressements ont été apportés aux listes depuis 1951, et si ce n'était que quelques rares personnes pourraient être exclues des avantages de la Loi, il serait possible d'établir définitivement les listes et de mettre au point une méthode relativement simple pour décider, à l'avenir, du cas des personnes demandant le statut d'Indien. Mais ce serait outrepasser les droits accordés par la Loi de 1951. Cependant, la formule de 1951 pourrait être conservée tout en étant modifiée à certains égards afin de redresser certains problèmes et difficultés qui surgissent en vertu des dispositions actuelles.

Par suite de l'obligation imposée au registraire, aux termes de la Loi — c'est-à-dire d'enregistrer et d'afficher sur les listes de bandes le nom de toute personne ayant droit au

NOTES POUR SERVIR À LA DISCUSSION DE LA LOI SUR LES INDIENS

Introduction

Nous sommes maintenant prêts à aborder l'examen important de la Loi sur les Indiens. Il conviendrait peut-être, en premier lieu, d'examiner ensemble certaines des caractéristiques principales de la Loi qui semblent exiger des modifications, et d'envisager les transformations des principes de base qui s'imposent afin de traduire les besoins, les objectifs et les aspirations de la population indienne.

Ce document a pour objet de concentrer l'attention sur certaines des dispositions actuelles et objections ou propositions qui ont été présentées. Les observations que renferment ce document sont destinées à faciliter et à engendrer la discussion. Elles ne représentent pas forcément l'opinion du gouvernement car ce dernier ne désire pas adopter des vues arrêtées à l'égard des modifications à apporter à la Loi avant d'avoir profité de vos conseils. Nous avons tenu compte des mémoires soumis au comité mixte des Affaires indiennes, par les bandes et les associations indiennes, ainsi que par des groupes non indiens s'intéressant à la question, et aussi des instances présentées par la suite par des groupes d'Indiens ou de simples particuliers, de même que de nos propres constatations concernant les problèmes et les besoins des Indiens.

Historique de la Loi sur les Indiens

La Loi sur les Indiens qui figure au chapitre 149 des Statuts révisés de 1952 fournit le cadre juridique nécessaire à l'administration des affaires des Indiens par le gouvernement du Canada en conformité de la compétence législative exclusive qui est dévolue par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce chapitre ne renferme pas toutes les lois applicables aux Indiens car, généralement parlant, ces derniers sont assujettis aux mêmes lois que les non-Indiens. La Loi sur les Indiens représente plutôt les mesures législatives spéciales qui priment les mesures provinciales et que le Parlement du Canada estime essentielles aux besoins des Indiens, non seulement comme moyens de protéger leur traité et leurs droits de propriété, mais afin de favoriser leur évolution. La Loi sur les Indiens ne renferme pas, cependant, un grand nombre de programmes exécutés par la Direction des Affaires indiennes et que le Parlement autorise chaque année au moyen des crédits et des lois de finance.

La dernière révision complète de la Loi sur les Indiens, antérieurement à 1951, remonte à 1880. Cette Loi avait été modifiée de temps à autre mais il était devenu de plus en plus évident que nombre des dispositions de l'ancienne Loi étaient dépassées et qu'elle ne fournissait pas de cadre suffisant pour répondre, le mieux possible, aux besoins et aux aspirations de la population indienne. Pendant les années 1946, 1947 et 1948 un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a examiné la Loi sur les Indiens et l'administration des Affaires indiennes en général. Par suite du travail de ce comité, et des instances qui lui ont été présentées par des associations d'Indiens, des bandes indiennes et des groupes et particuliers s'intéressant au bien-être des Indiens, une nouvelle Loi sur les Indiens a été adoptée par le Parlement en 1951.

Lorsqu'on envisage l'ensemble de la question de la législation relative aux Indiens, on doit se rendre compte qu'il y a un grand nombre de bandes indiennes éparpillées à travers

Information Canada
Ottawa, 1971
N° de cat. R32-2871

**NOTES
DE
POUR SERVIR À LA DISCUSSION
LA LOI SUR LES INDiens**